

# Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz im Umweltrecht im Rechtsvergleich

*Astrid Epiney*

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

*Astrid Epiney, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz im Umweltrecht im Rechtsvergleich, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2014, S. 465-475. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.*

## A. Einleitung

Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz im Allgemeinen und im Umweltrecht im Besonderen galt bis vor noch nicht allzu langer Zeit als wenig oder gar nicht berührt von völker- und europarechtlichen Vorgaben. Zunehmend gewinnt aber auch in diesem Bereich die „Europäisierung“ der nationalen Rechtsordnungen an Bedeutung,<sup>1</sup> und im Übrigen haben sich – soweit das Umweltrecht betroffen ist – mit der sog. **Aarhus-Konvention**<sup>2</sup> auch genuin völkerrechtliche Vorgaben entwickelt. Die Frage nach der Ausgestaltung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes im Umweltrecht in den verschiedenen nationalen Rechtsordnungen stellt sich angesichts dieser Entwicklungen durchaus neu: Zwar war und ist die **Rechtsvergleichung** schon immer insofern von Interesse, als andere Traditionen und Konzeptionen einen neuen Blick auf die eigene Rechtsordnung erlauben und mitunter Anstöße für die eine oder andere Entwicklung der eigenen Rechtsordnung zu geben vermögen. Mit der erwähnten, gerade im Umweltrecht ausgeprägten Europäisierung und Internationalisierung der Vorgaben für den Verwaltungsrechtsschutz im Umweltrecht kommt aber eine zusätzliche Dimension hinzu: Es fragt sich nämlich, ob und inwieweit diese Vorgaben bzw. deren Umsetzung in den nationalen Rechtsordnungen dazu führen bzw. dazu geführt haben, dass sich die **Konzeptionen in den verschiedenen nationalen Rechtsordnungen (etwas) angenähert** haben, müssen doch alle Staaten die für sie verbindlichen europa- und völkerrechtlichen Vorgaben umsetzen. Weiter ist danach zu fragen, ob und inwieweit **die europa- und völkerrechtlichen Vorgaben** von gewissen konzeptionellen Weichenstellungen, die sich möglicherweise in (gewissen) **nationalen Rechtsordnungen** finden, inspiriert sein könnten bzw. diese (teilweise) aufgreifen.

---

<sup>1</sup> Vgl. die Hinweise bei *Epiney*, VVDStRL 61 (2002), 362 (363, mit Fn. 2).

<sup>2</sup> UN/ECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten („Aarhus-Konvention“), ILM 38 (1999), 517 ff.; vgl. auch die deutsche Fassung in *Schlacke/Schrader/Bunge*, Aarhus-Handbuch, 2010, 484 ff.

Vor diesem Hintergrund besteht das Ziel der folgenden Ausführungen darin, den verwaltungsrechtlichen Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten sowie der Schweiz zu analysieren (B.), bevor in einer zusammenfassenden Schlussbemerkung insbesondere einige Gedanken zu den Herausforderungen an das nationale Recht formuliert werden (C.).

Der vorliegende Beitrag stellt die stark gekürzte Fassung der schriftlichen Version des auf der Tagung der Gesellschaft für Umweltrecht im November 2013 in Berlin gehaltenen Vortrags dar. Es wurden die m.E. interessantesten Aspekte des Rechtsvergleichs herausgegriffen, die Nachweise stark gekürzt und auf die Erörterung der Aarhus-Konvention und der Vorgaben des Unionsrechts verzichtet; insoweit sei auf die Dokumentation der Gesellschaft für Umweltrecht verwiesen.<sup>3</sup>

## **B. Zum verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten und in der Schweiz**

Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz im Umweltrecht in den verschiedenen Staaten steht in engem Zusammenhang mit dem System verwaltungsrechtlichen Rechtsschutzes im Allgemeinen, wobei insbesondere auch dessen Funktionen mitunter differieren. Teilweise haben sich aber gerade im Umweltrecht – dies mitunter auch im Zuge der erwähnten europa- und völkerrechtlichen Entwicklungen – Besonderheiten herausgebildet. Der folgende Überblick über die Ausgestaltung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten berücksichtigt die Rechtslage in Frankreich, Großbritannien<sup>4</sup>, Österreich, Italien, Spanien, Dänemark, Schweden, Niederlande und der Schweiz. Die Auswahl erklärt sich in erster Linie durch die unterschiedlichen konzeptionellen Ausgestaltungen bzw. Rechtstraditionen (Ausrichtung zum objektiven Rechtsschutz, Ausrichtung zum subjektiven Rechtsschutz und Common Law) sowie das Anliegen einige weitere Staaten sowohl aus Süd- als auch aus Mittel- und Nordeuropa einzubeziehen, wobei jede Beschränkung natürlich auch etwas willkürlich, aber auch unvermeidbar ist.

Die Erörterungen müssen sich im Übrigen auf die strukturellen Grundkonzepte und einige zentrale Aspekte beschränken, während andere, durchaus bedeutende Aspekte (wie z.B. die Ausgestaltung des vorläufigen Rechtsschutzes oder die Kosten) ausgespart werden müssen. In diesem Sinn erfolgt – nach einer Skizzierung der Ausgestaltung einiger Grundfragen des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes (I.) eine Konzentration auf die zentralen Fragen des gerichtlichen Zugangs (II.) und des gerichtlichen Kontrollumfangs (III.).

---

<sup>3</sup> Astrid Epiney/Stefan Reitemeyer, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz im Umweltrecht – Vorgaben der Aarhus-Konvention und des EU-Rechts und Rechtsvergleich, in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Dokumentation zur 37. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht 2013, Berlin 2014 (im Erscheinen).

<sup>4</sup> Das Verfassungs- und Regierungssystem des Vereinigten Königreichs darf über weite Strecken als Einheit betrachtet werden, dennoch bestehen teilweise erhebliche Unterschiede insbesondere zwischen dem englischen und dem schottischen Verwaltungsrecht; vgl. schon *Spoerr*, VerwArch 1991, 25 (29). Die folgenden Ausführungen beschränken sich daher auf die Rechtslage in England und Wales.

## **I. Ausgewählte Grundfragen der Ausgestaltung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten**

### *1. Gerichtsorganisation*

Grundsätzlich können zwei Grundmodelle der Ausgestaltung des gerichtlichen Verwaltungsrechtsschutzes unterschieden werden, deren Elemente aber auch „vermischt“ bzw. kombiniert werden: Einerseits können alle Streitigkeiten einer einheitlichen **„ordentlichen“ Gerichtsbarkeit** unterworfen, andererseits können für verwaltungsrechtliche Streitigkeiten **eigene Gerichte** eingerichtet werden.<sup>5</sup> Sodann – und damit in engem Zusammenhang stehend – spielen bzw. spielten in einigen Staaten **quasi-gerichtliche unabhängige Beschwerdeinstanzen** eine wichtige Rolle, die ggf. noch zu den hier nicht weiter berücksichtigten nicht-gerichtlichen Streitschlichtungsmechanismen hinzukommen. Die konkrete Ausgestaltung des Rechtsweges für den Rechtsschutz gegen behördliches Verhalten ist dabei stark von historischen Gegebenheiten und Traditionen abhängig, die mitunter auch dazu führen, dass die jeweiligen Zuständigkeiten nicht immer klar voneinander abgegrenzt werden können und teilweise Unsicherheiten über den einzuschlagenden Rechtsweg bestehen. Im Übrigen ist in **föderal ausgestalteten Staaten** mitunter zunächst auf der Ebene des Gliedstaates Rechtsschutz zu suchen, bevor der Rechtsmittelweg auf Bundesebene eingeschlagen werden kann; bei gewissen Streitigkeiten ist aber ggf. gleichwohl direkt der Rechtsweg auf Bundesebene eröffnet.

Vor diesem Hintergrund können folgende **„Typen“ gerichtlicher Organisation in Bezug auf den Verwaltungsrechtsschutz** – der grundsätzlich auch im Umweltrecht zum Zuge kommt – unterschieden werden:

- In zahlreichen Rechtsordnungen besteht (traditionell) eine **eigene**, von der ordentlichen Gerichtsbarkeit klar getrennte **Verwaltungsgerichtsbarkeit**, die im Wesentlichen eigene Verfahren und Rechtswege kennt. Zu nennen sind hier Frankreich, Spanien, die Schweiz und Schweden (wobei in Schweden eigentliche Umweltgerichte existieren).
- In einigen Staaten kommen die Funktionen der Verwaltungsgerichtsbarkeit ganz der **ordentlichen Gerichtsbarkeit** zu, wobei aber in der Regel (mittlerweile) teilweise spezielle Kammern innerhalb der ordentlichen Gerichtsbarkeit eingerichtet wurden und teilweise auch sonst spezifische Verfahrensvorschriften zur Anwendung kommen. Prototyp ist hier **Großbritannien**, wo der Umstand, dass sich aus verschiedenen Gründen der Rechtsschutz gegen Verwaltungshandeln erst allmählich entwickelte,<sup>6</sup> eine

---

<sup>5</sup> Vgl. grundsätzlich *Groß*, Verw 2000, 415 (418 ff.), m.w.N.

<sup>6</sup> Vgl. hierzu *Epiney/Sollberger*, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht, 2002, 159 ff., m.w.N.

entscheidende Rolle spielte. Auch in **Dänemark** fällt gerichtlicher Rechtsschutz gegenüber Maßnahmen der Verwaltung in die Zuständigkeit der auf drei Ebenen aufgeteilten ordentlichen Gerichtsbarkeit.<sup>7</sup> In beiden Staaten existieren neben bzw. im Vorfeld der gerichtlichen Verwaltungsrechtspflege in vielen Sachbereichen (so auch für das Umweltrecht) unabhängige Administrativtribunale bzw. Beschwerdeausschüsse, denen eine grosse Bedeutung zukommt.

- Sodann werden in einer ganzen Reihe von Staaten **beide Systeme** miteinander **kombiniert**, wobei die Schwerpunkte bzw. das Regel-Ausnahme-Verhältnis variieren. Zu nennen sind hier die Niederlande, Österreich und Italien. Von Relevanz kann diese Dualität insbesondere insofern sein, als die Kosten im ordentlichen Rechtsweg teilweise erheblich höher ausfallen.

Hinzuweisen ist weiter auf eine Besonderheit des niederländischen Rechts: Hier gibt es die sog. *Administrative Courts Advisor Foundation*, eine unabhängige wissenschaftliche Agentur, in der rund 50 („technische“) Experten für diverse Umwelt- und Planungsfragen tätig sind. Die Gerichte können im Rahmen eines Verfahrens diese Agentur beauftragen, bestimmte, für den Ausgang des Verfahrens relevante technische oder naturwissenschaftliche Fragen (unter Einschluss der entsprechenden tatsächlichen Feststellungen) zu klären und hierüber ein (unabhängiges) Gutachten zu erstellen, was in der Regel innerhalb von drei Monaten geschieht. Diese Gutachten sind in den Verfahren von großer Bedeutung und strukturieren oftmals die Beantwortung der rechtlichen Fragen.<sup>8</sup>

In **Österreich** tritt am 1. Januar 2014 eine Verwaltungsgerichtsbarkeitsnovelle in Kraft, nach welcher dem Verwaltungsgerichtshof eine Tatsacheninstanz auf Länderebene vorgeschaltet und die Zuständigkeit der bis dahin unabhängigen Verwaltungssenate größtenteils abgeschafft wird. Soweit die Umweltverträglichkeitsprüfung betroffen ist, wird der Rechtsschutz allerdings – im Anschluss an den sog. Umweltsenat, der mit der Novelle aufgehoben werden wird – ausschließlich auf Bundesebene gewährt werden.<sup>9</sup>

Insgesamt unterscheiden sich die Gerichtsorganisationen in den verschiedenen Staaten zwar nach wie vor beträchtlich; allerdings lässt sich eine Bewegung hin zu einem eher **dualistischen System** erkennen. Sodann ist bemerkenswert, dass es immerhin in einigen Staaten **spezielle Zuständigkeiten bzw. Spruchkörper in Bezug auf umweltrelevante Streitigkeiten** gibt, was – wohl auch in Verbindung mit der Entwicklung anderer Fachgerichtsbarkeiten – vor dem Hintergrund einer zunehmenden Spezialisierung auch der Gerichtsbarkeit sowie der offenbar verstärkten Berücksichtigung der Eigenarten auch und gerade umweltrechtlicher Streitigkeiten zu sehen ist.

---

<sup>7</sup> Vgl. *Pagh*, in: Jans/Macrory (Hrsg.), *National Courts and European Environmental Law*, 2013, 267 (269); *Kjellerup*, in: de Sadeleer/Roller/Dross (Hrsg.), *Access to Justice in Environmental Matters and the Role of NGOs*, 2005, 19 (21 ff.); *Anker*, *Study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus-Convention – Denmark*, 2012 ([www.ec.europa.eu/environment/aarhus/access\\_studies.htm](http://www.ec.europa.eu/environment/aarhus/access_studies.htm)), 1 ff. (letzterer mit Hinweisen zur jüngsten Reform und zur Umweltgesetzgebung in Dänemark, die in verschiedene Erlasse „aufgespaltet“ ist).

<sup>8</sup> Vgl. hierzu *Backes*, *The Implementation of Article 9.3 of the Aarhus Convention*, 2012 ([www.ec.europa.eu/environment/aarhus/access\\_studies.htm](http://www.ec.europa.eu/environment/aarhus/access_studies.htm)), 7.

<sup>9</sup> Vgl. zur Verwaltungsgerichtsbarkeitsnovelle *Eberhard*, JRP 2012, 269 ff.

## 2. Die verschiedenen Verfahren

Bei der Frage nach den Verfahren geht es um die Ausgestaltung der Vorgehensweise gegen behördliches Verhalten und damit im Wesentlichen einerseits um das „Wie“ der Geltendmachung verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, andererseits um das Klageziel und damit den Klagegegenstand, also die Art des angegriffenen Verwaltungshandelns.

Im Zentrum verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes steht die Gestaltungsklage: In allen untersuchten Staaten ist der Antrag auf **Aufhebung eines individuell-konkreten Aktes der Verwaltung** („Verwaltungsakt“) möglich, wobei es allerdings teilweise verschiedene Klagearten gibt, die sich z.B. in Bezug auf die Legitimation oder die gerichtliche Kontrolle unterscheiden.

Die Möglichkeiten, Behörden auf gerichtlichem Weg zu einem **bestimmten Verhalten anzuhalten**, sind jedoch insgesamt weniger ausgebaut bzw. zumindest weniger klar geregelt, und einige der untersuchten Rechtsordnungen verwehren sogar ein solches Anliegen weitgehend, zumindest, was die selbständige Geltendmachung gewisser Unterlassungen der Verwaltung betrifft; so kann z.B. in Spanien eine Untätigkeit der Behörde, im Hinblick auf die Einhaltung von Grenzwerten für Schadstoffe einen Luftreinhalteplan zu erlassen, nicht effektiv gerichtlich geltend gemacht werden.<sup>10</sup>

## II. Gerichtlicher Zugang

Hintergrund und Zielsetzungen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes und damit auch und gerade die vorliegend im Zentrum stehenden Fragen nach dem gerichtlichen Zugang variieren in den verschiedenen Staaten teilweise beträchtlich. Dabei sind die verschiedenen (Grund-) Konzeptionen im Zusammenhang mit einer Reihe von Faktoren zu sehen (geschichtliche Entwicklung, Organisation der Staatsgewalt und Verständnis der Gewaltenteilung, Stellung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, um nur einige zu nennen). Trotz dieser Komplexität können im Hinblick auf die Zielsetzung der Eröffnung gerichtlichen Rechtsschutzes zwei Grundkonzeptionen des subjektiven (1.) und objektiven (2.) Rechtsschutzes<sup>11</sup> sowie die keinem der beiden Grundformen zuordenbaren Systeme (3.), die Charakteristika beider Systeme aufnehmen, unterschieden werden. Schon jetzt ist allerdings darauf hinzuweisen, dass sich die einzelnen Systeme durchaus auch (mehr oder weniger) weiter entwickelt haben bzw. immer noch entwickeln und sich damit auch teilweise annähern, so dass insbesondere zu

---

<sup>10</sup> Vgl. den Überblick bei *Glaser*, Die Entwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts aus der Perspektive der Handlungsformenlehre, 2013, 284 f.; s. auch *von Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008, 117; *Moreno Molina*, Study on aspects of access to justice in relation to EU environmental law, 2012 ([www.ec.europa.eu/environment/aarhus/access\\_studies.htm](http://www.ec.europa.eu/environment/aarhus/access_studies.htm)), 9, 11, 21 f.

<sup>11</sup> Zu diesen unterschiedlichen Konzeptionen zusammenfassend z.B. *Seibert*, NVwZ 2013, 1040 f.; *Kment*, UPR 2013, 41.

den ursprünglichen Funktionen der Verwaltungsgerichtsbarkeit noch weitere hinzugekommen sind oder sich deren Rolle verstärkt hat. Vor diesem Hintergrund sind die erwähnten Grundkonzeptionen in ihrer „Reinform“ nicht verwirklicht; vielmehr finden sich in den untersuchten Rechtsordnungen jeweils Elemente der einen und anderen Variante, wobei aber die Akzentsetzungen – die für die nachfolgend vorgenommene Einteilung entscheidend sind – teilweise beträchtlich variieren.

### 1. Systeme subjektiven Rechtsschutzes

In Systemen subjektiven Rechtsschutzes geht es in erster Linie um den **Schutz von Rechten Einzeller**, so dass der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz hauptsächlich bestimmte, ggf. gesetzlich definierte Rechte oder Interessen der Bürger effektiv schützen soll. Charakteristika eines solchen Systems sind insbesondere<sup>12</sup> – neben dem beschränkten gerichtlichen Zugang (auf den noch zurückzukommen ist) – der enge Zusammenhang zwischen Zulässigkeit und Begründetheit sowie der normalerweise gut ausgebaute vorläufige Rechtsschutz im Hinblick auf die Verwirklichung effektiven Rechtsschutzes. Im Gerichtsverfahren geht es dann darum zu prüfen, ob das geltend gemachte Recht verletzt ist. Im Hinblick auf die Ausgestaltung der Klagelegitimation zieht diese Konzeption die Konsequenz nach sich, dass dieser grundsätzlich eher eingeschränkt ist: Zulässig muss eine Klage vor dem Hintergrund des Zwecks des Verwaltungsrechtsschutzes nur dann sein, wenn der Schutz von Individualrechten oder -interessen in Frage steht. Sog. altruistische Verbandsklagen<sup>13</sup> stellen in einem solchen System grundsätzlich einen gewissen Fremdkörper dar, da es hier nicht die Geltendmachung eigener Rechte geht.

Am konsequentesten wird diese Konzeption – abgesehen vom hier ausgesparten deutschen System – in **Österreich** verfolgt: Ebenso wie in Deutschland ist der gerichtliche Zugang Einzeller von der Behauptung einer Rechtsverletzung abhängig, mit deren Bejahung die Parteistellung und damit die Klagebefugnis einhergeht. Die behauptete Rechtsverletzung muss sich dabei auf die **Verletzung eines subjektiven Rechts** beziehen.<sup>14</sup> Ob die jeweils einschlägige Norm einen individual-schützenden Charakter zu Gunsten der jeweiligen Einzelperson aufweist, ist durch Auslegung zu ermitteln, wobei es in Österreich im Ergebnis ebenfalls (wie in Deutschland) auf die Unterscheidung zwischen Vorschriften

---

<sup>12</sup> Vgl. im Einzelnen *Kadelbach*, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss, 1999, 379; s. auch *Marsch*, Subjektivierung der gerichtlichen Verwaltungskontrolle in Frankreich, 2011, 41 ff.; *Radespiel*, Die naturschutzrechtliche Verbandsklage, 2007, 33 ff.; unter besonderer Berücksichtigung der Funktionen des Verwaltungsrechtsschutzes auch *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, 2008, 54 ff.

<sup>13</sup> Zum Begriff der Verbandsklage ausführlich, m.w.N., *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, 2008, 13 ff.

<sup>14</sup> Art. 131 Abs. 1 Nr. 1 B-VG; zum Begriff der Partei § 21 Abs. 1 VwGG und § 8 AVG. Ausführlich zum Begriff des subjektiven Rechts *Grabenwarter*, Subjektive Rechte, ÖJT 2006, Bd. I/1, insbesondere 20 ff., 51 ff.

allgemeinschützenden Charakters auf der einen und individualschützenden Charakters auf der anderen Seite ankommt und die Abgrenzung im Wesentlichen in ähnlicher Weise wie in Deutschland erfolgt.<sup>15</sup> Die sich aus der Aarhus-Konvention sowie den entsprechenden unionsrechtlichen Bestimmungen ergebende Vorgabe, **Umweltverbänden** in Umweltangelegenheiten den Zugang zu Gericht zu ermöglichen (soweit Entscheidungen über bestimmte Projekte betroffen sind), erfüllt Österreich in erster Linie<sup>16</sup> im Rahmen des **Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes (UVP-G)**:<sup>17</sup> Durch Gewährung des Status‘ der Verfahrenspartei sind anerkannte Umweltorganisationen sog. **Legalpartei** und können die **Einhaltung von Umweltschutzvorschriften im Genehmigungsverfahren** geltend machen und ggf. Beschwerde vor dem Verwaltungsgerichtshof erheben. Aus dogmatischer Sicht wird die Gewährung der Parteistellung der Inhaberschaft eines subjektiven Rechts gleich gestellt. Daraus folgt für die Art der Verbandsklage, dass es sich bei Gerichtsverfahren von Umweltorganisationen nach dem UVP-G um „Verbandsverletzungsklagen“ handelt, denn sie können im Rahmen des UVP-G aus eigenem Recht als Partei auftreten. Gegen die **Nichtdurchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung** steht Individuen und Verbänden die Beschreitung des Rechtsweges jedoch nicht offen, wobei die Vereinbarung dieser Vorgabe mit Unionsrecht zweifelhaft ist.

Auch das **italienische System des Verwaltungsrechtsschutzes** kann grundsätzlich den Systemen subjektiven Rechtsschutzes zugeordnet werden; allerdings ist insgesamt das „subjektive Element“ wesentlich weniger stark ausgeprägt, und es sind – gerade auch im Vergleich zu Deutschland und Österreich – einige Elemente zu verzeichnen, die an Systeme des objektiven Rechtsschutzes erinnern; im Übrigen ist eine Tendenz hin zu einer Ausweitung des gerichtlichen Zugang festzustellen. Grundsätzlich ist im Rahmen des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes bei **Klagen Einzelner** das Vorliegen eines *interesse legittimo* ausschlaggebend: Ein solches ist jedenfalls dann gegeben, wenn der Kläger einen Anspruch auf die Rechtmäßigkeit der betreffenden Verwaltungsmaßnahme hat.<sup>18</sup> Dieser Ansatz lässt sich durch den Begriff der *posizione legittimante* konkretisieren: Der (durchsetzbare) Anspruch auf Rechtmäßigkeit besteht dann, wenn sich der potentielle Kläger in einer qualifizierten, individualisierten und differenzierten Rechtssituation – eben in einer die Klage legitimierenden Position – befindet. Grundsätzlich ist danach nur diejenige Person klagebefugt, die aufgrund der einschlägigen Norm ein spezifisches individuelles Interesse

<sup>15</sup> S. schon *Epiney/Sollberger*, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten, 2003, 110 f.

<sup>16</sup> Daneben kommt Umweltorganisationen auch im gewerberechtlichen und im abfallrechtlichen Genehmigungsverfahren Parteistellung zu, wobei sie lediglich die Einhaltung von Umweltschutzvorschriften geltend machen können, vgl., m.w.N., *Grabenwarter*, Subjektive Rechte, ÖJT 2006, Bd. I/1, 126.

<sup>17</sup> Hierzu etwa *Grabenwarter*, Subjektive Rechte, ÖJT 2006, Bd. I/1, 122 ff.; *Schulev-Steindl*, Rechtliche Optionen zur Verbesserung des Zugangs zu Gerichten im österreichischen Umweltrecht, 2009, 60 ff.

<sup>18</sup> Vgl. schon *Epiney/Sollberger*, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz (Fn. 15), 112; s. sodann z.B. von *Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008, 78.

(das sich gerade nicht mit Allgemeininteressen deckt und sich im Vergleich zu den Interessen anderer Personen hervorhebt) gelten machen kann, das tatsächlich beeinträchtigt wird.<sup>19</sup> Im Ergebnis wird dabei die Abgrenzung zwischen rechtlich geschützten *interessi legittimi* und gerichtlich nicht durchsetzbaren *interessi semplici* nach ähnlichen Kriterien vorgenommen wie die Bestimmung des individualschützenden Charakters einer Regelung im Rahmen des § 42 II VwGO, wenn es in Italien auch stärker auf die tatsächliche Betroffenheit, denn auf die Auslegung der einschlägigen Rechtsnormen ankommt. Damit können im Wesentlichen durch eine Verwaltungshandlung direkt betroffene Personen (Adressaten oder Gesuchsteller) klagen, Dritte hingegen nur unter sehr eingeschränkten Voraussetzungen. In den letzten Jahren wurde auf dieser Grundlage der **gerichtliche Zugang in Konstellationen mit Umweltbezug jedoch erheblich ausgeweitet**: So reicht es aus, dass jemand Eigentümer eines Grundstücks ist, damit er gegen Verwaltungsentscheidungen, die (potentiell) dieses betreffende umweltschädigende Aktivitäten genehmigen, gerichtlich vorgehen kann; auch kann eine Person, die in Strandnähe (2 km) wohnt, gegen die Errichtung von Sanitäreinrichtungen am Strand (die aber seinen Zugang zu diesem in keiner Weise beeinträchtigen) vorgehen.<sup>20</sup> Damit nähert sich die italienische Konzeption – zumindest soweit der Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten betroffen ist – mittlerweile eher dem französischen System an. Darüber hinaus können **gewisse Allgemeininteressen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren von Verbänden und Organisationen** geltend gemacht werden, so auch Anliegen des Umweltschutzes über umweltrechtliche Verbandsklagen. Die Zulässigkeit von Verbandsklagen ist dabei in Italien recht großzügig ausgestaltet.<sup>21</sup>

Auch der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz in der **Schweiz** ist primär individualschützend ausgerichtet. Gerichtlichen Zugang haben nur **Personen**, die ein **schutzwürdiges Interesse** haben sowie selbst **betroffen** sind (Art. 48 Abs. 1 lit. a VwVG, Art. 89 Abs. 1 lit. a BGG).<sup>22</sup> Darüber hinaus kennt das schweizerische Recht eine Vielzahl von (ideellen) **Verbandsbeschwerdemöglichkeiten**.<sup>23</sup> So können nach Art. 55 USG gesamtschweizerisch tätige Umweltschutzorganisationen, die seit mindestens 10 Jahren im Interesse des Umweltschutzes tätig sind und in der einschlägigen Verordnung aufgezählt sind, gegen Verfügungen über die Planung, Errichtung oder Änderung UVP-pflichtiger Anlagen gerichtlich vorgehen.<sup>24</sup> Daneben kennt auch das Natur- und Heimatschutzgesetz eine Verbandsbeschwerde, die gegen Verfügungen in Anwendung des NHG oder seiner

<sup>19</sup> Vgl. *Nespor*, in: de Sadeleer u.a. (Hrsg.), *Access to Justice in Environmental Matters and the Role of NGOs*, 2005, 83 (86 ff.).

<sup>20</sup> Vgl. *Darpö*, in: Jans/Macrorry (Hrsg.), *National Courts and EU Environmental Law*, 2013, 167 (177).

<sup>21</sup> S. insoweit schon *Epiney/Sollberger*, *Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz* (Fn. 15), 113 f.

<sup>22</sup> Vgl., m.w.N., *Häfelin/Müller/Uhlmann*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2010, Rn. 1943 ff.; s. auch den Überblick mit besonderem Bezug zum Umweltrecht bei *Wagner Pfeifer*, *Umweltrecht I*, 2009, 302 ff.

<sup>23</sup> Vgl. den Überblick bei *Häfelin/Müller/Uhlmann*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2010, Rn. 1958 ff.

<sup>24</sup> Hierzu, m.w.N., *Wagner Pfeifer*, *Umweltrecht I*, 2009, 307 ff.



Ausführungsverordnungen sowie in Erfüllung einer Bundesaufgabe – wozu insbesondere der Biotopschutz gehört – ergangen sind, statthaft ist.<sup>25</sup>

## 2. Systeme objektiven Rechtsschutzes: Frankreich

Zweck von Systemen objektiven Rechtsschutzes<sup>26</sup> ist in erster Linie die **Kontrolle der (objektiven) Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns**; der Klage Einzelner kommt damit im Ergebnis die Funktion der Auslösung einer solchen Überprüfung zu, während der Schutz von Rechten Einzelner in den Hintergrund tritt. Daraus ergibt sich, dass für den Zugang zu Gericht kein Bedürfnis an der Geltendmachung einer Rechtsverletzung besteht, da es auf diese nicht ankommt. Die dennoch bestehenden – wenn auch niedrigen – Zugangsschranken sind mit der Wahrung der Funktions- und Leistungsfähigkeit der Gerichte und der Bedeutung der Entscheidungsfreiheit der Verwaltung zu erklären.<sup>27</sup> In einem objektiven System stellen (altruistische) **Verbandsklagen** in der Regel keine besonderen Probleme dar. Die Zulässigkeit von Verbandsklagen lässt sich aus der Funktion des Klägers als *surveillant de l'administration*<sup>28</sup> herleiten, so dass es unerheblich ist, ob die Verwaltungskontrolle durch einen Einzelnen oder eine Vereinigung „angestoßen“ wird.

Prototyp eines solchen Systems ist die **französische Rechtsordnung**.<sup>29</sup> Im Rahmen des hier zentralen *recours pour excès de pouvoir*<sup>30</sup> kann die Aufhebung eines rechtswidrigen *acte administratif* erreicht werden. Im Falle der Begründetheit der Klage wirkt die Aufhebung des *acte administratif ex tunc* und *erga omnes*.<sup>31</sup> Geltend gemacht werden kann nur die Rechtswidrigkeit des *acte administratif*, wobei nur bestimmte Nichtigkeitsgründe zulässig sind. Die **Klagebefugnis** ist – im Anschluss an die Funktion dieser Klageart, eine objektive Legalitätskontrolle zu garantieren – recht weit ausgestaltet. Allerdings handelt es sich auch hier nicht um eine Popularklage; vielmehr ist ein *intérêt pour agir* notwendig. Dieses muss nach ständiger Rechtsprechung *direct, certain* und *personnel* sein. Insbesondere aus dem

<sup>25</sup> Hierzu, m.w.N., Wagner Pfeifer, Umweltrecht I, 2009, 312 ff.

<sup>26</sup> Zu ihren Charakteristika etwa Marsch, Subjektivierung der gerichtlichen Verwaltungskontrolle in Frankreich, 2011, 37 ff.

<sup>27</sup> Vgl. Epiney/Sollberger, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz (Fn. 15), 114.

<sup>28</sup> von Danwitz, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008, 42.

<sup>29</sup> Hierzu schon Woehrling, NVwZ 1999, 502. Vgl. darüber hinaus zu einigen weiteren Besonderheiten der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit, wie etwa die große Bedeutung der Rechtsprechung im Vergleich zum geschriebenen Verwaltungs(prozess)recht, die Furcht vor einem „*gouvernement des juges*“, die große Zurückhaltung des *Conseil d'Etat* bei der Ausübung gerichtlicher Kontrolle und die Bedeutung verfahrensrechtlicher Anforderungen Riedel, VVDStRL 58 (1999), 180 (187 ff.).

<sup>30</sup> Der *recours de pleine juridiction* ist eher auf individuellen Rechtsschutz ausgerichtet und kommt in erster Linie bei Schadensersatzforderungen oder in bestimmten spezialgesetzlichen Bereichen zur Anwendung, so dass er für das Umweltrecht von untergeordneter Bedeutung ist. Vgl. zum Anwendungsbereich der beiden Klagearten und ihrer Abgrenzung Auby/Cluzel-Métayer, in: Seerden (Hrsg.), Administrative Law of the EU, its Member States and the US, 2012, 5 (25 f.).

<sup>31</sup> Bergmann, Der Schutz der Umwelt im französischen Recht, 1996, 133, m.w.N.

zuletzt genannten Erfordernis ist zu schließen, dass sich der Kläger bezüglich des Aktes in einer besonderen Lage befinden muss, d.h. als Angehöriger einer bestimmbarer Gruppe betroffen ist. Das vom Kläger verfolgte Interesse muss dabei jedoch nicht individuell, spezifisch oder rein persönlich sein und kann gemäß der weiten Auslegung des Rechtsschutzinteresses materiell-faktischer, ideeller oder rechtlicher Natur sein.<sup>32</sup> Auch ein potenzielles Interesse reicht für die Klagebefugnis grundsätzlich aus. Gleichgültig ist, ob das Interesse individueller oder kollektiver Art ist, solange der Kläger zu einem anerkannten Kreis von Betroffenen gehört. Dieser Kreis kann besonders im Umweltrecht auch auf einer geographischen Zuordnung beruhen.<sup>33</sup> Eine weitere Betroffenheit, sowie weitere Anforderungen an die Person des Klägers – inländisch oder ausländisch, natürlich oder juristisch – werden nicht verlangt.<sup>34</sup>

Für **Verbandsklagen** bestehen ebenfalls nur geringe – wenn nicht gar geringere – Hürden. Die Klagebefugnis für Verbände folgt im Grunde den gleichen Voraussetzungen wie für Individuen.<sup>35</sup> Ein als Verein organisierter Verband muss nicht einmal zwingend rechtsfähig sein; ebensowenig muss eine gewisse Repräsentativität nachgewiesen werden. Insgesamt ist es sogar ausreichend, dass Vereine mit dem ausschließlichen Zweck, gegen eine Umweltmaßnahme einer Behörde Klage zu erheben, gegründet wurden. Denn der Zweck des Verbandes muss lediglich in irgendeiner Art und Weise mit der angegriffenen Maßnahme in Verbindung stehen. Somit könnten nicht klagebefugte Einzelpersonen über die Gründung eines nichteingetragenen Vereins zu einer Überprüfung der objektiven Legalität einer Verwaltungsmaßnahme gelangen, wenn gerade diese Überprüfung als Vereinszweck niedergelegt ist.<sup>36</sup> Darüber hinaus können anerkannte Verbände gemäß Art. L. 142-1 CDE gegen jede Maßnahme mit Auswirkungen auf die Umwelt gerichtlich vorgehen und besitzen damit Klagebefugnis.<sup>37</sup>

### 3. „Mischsysteme“

---

<sup>32</sup> Woehrling, NVwZ 1999, 502; Auby/Cluzel-Métayer, in: Administrative Law (Fn. 30), 5 (28 f.); ausführlich, mit besonderem Akzent auf dem Umweltrecht, Colavitti, in: Lecucq/Maljean-Dubois (Hrsg.), *Le rôle du juge dans le développement du droit de l'environnement*, 2008, 45 (47 ff.).

<sup>33</sup> Vgl. Woehrling, NVwZ 1999, 502; Auby/Cluzel-Métayer, in: Administrative Law (Fn. 30), 5 (28 f.).

<sup>34</sup> Epiney/Sollberger, Zugang zu Gerichten (Fn. 6), 102.

<sup>35</sup> Auby/Cluzel-Métayer, in: Administrative Law (Fn. 30), 5 (28 f.); Colavitti, in: *Le rôle du juge dans le développement du droit de l'environnement* (Fn. 32), 45 (52 f.).

<sup>36</sup> Vgl. insgesamt Woehrling, NVwZ 1999, 502 f.

<sup>37</sup> Die Voraussetzungen für die Anerkennung richten sich nach Art. L. 141-1 CDE. Danach können Vereinigungen, die seit mindestens drei Jahren ihrem umweltschützenden Satzungszweck nachweislich nachgekommen sind, die Anerkennung beantragen. Vgl. im Einzelnen zur Verbandsklage in Frankreich Makowiak, Study on factual aspects of access to justice in relation to EU environmental law – France, 212 ([www.ec.europa.eu/environment/aarhus/access\\_studies.htm](http://www.ec.europa.eu/environment/aarhus/access_studies.htm)), 10 ff. Sie weist aber auch auf diesbezügliche jüngst erfolgte zeitliche Einschränkungen hin und wirft diesbezüglich die Frage ihrer Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht auf, vgl. ebd., 7, 25.

Als Mischsystem kann ein System bezeichnet werden, dass aufgrund seiner Voraussetzungen für den gerichtlichen Zugang weder eindeutig dem subjektiven Rechtsschutz noch dem objektiven Rechtsschutz zugeordnet werden kann. Wie der Name Mischsystem suggeriert, finden sich in einem Mischsystem Elemente beider Rechtsschutz-Systeme, wobei die Akzentsetzung natürlich auch variiert, und das britische System sowieso noch gewisse eigene Merkmale aufweist.<sup>38</sup>

In Großbritannien ist Voraussetzung für den **Zugang zur judicial review** die *permission*<sup>39</sup> (bzw. *leave*<sup>40</sup>), die durch den *High Court* bzw. das *Upper Tribunal* erteilt wird. Die *permission* ist ein gesondertes, vorgeschaltetes Verfahren, in dem der Antragsteller sein *standing* für eine Überprüfung im Rahmen einer *judicial review* nachzuweisen hat. Das *standing* erfordert einen *sufficient interest* des Antragstellers,<sup>41</sup> wobei die diesebezüglichen Voraussetzungen jedoch in der gesetzlichen Regelung nicht näher präzisiert werden.<sup>42</sup> Im Ergebnis dürfte die Gerichtspraxis dahin gehen, ein solches ausreichendes Interesse jedenfalls dann anzunehmen, wenn der Kläger ein gewisses **Interesse am Ausgang der Streitigkeit** darlegen kann. Verlangt wird also nicht die Darlegung der Verletzung eigener, gesetzlich gewährter Rechte, sondern eine qualifizierte Betroffenheit kann schon ausreichen. Indizien hierfür stellen auch die Bedeutung und Schwere des Eingriffs und die Tragweite des Begehrens hinsichtlich seiner Auswirkungen auf die Verwaltung und Dritte dar.<sup>43</sup> Insgesamt dürfte damit eine eher „liberale“ Tendenz bei der Zulassung von Klagen bestehen. Auch **Verbände** können einen solchen *sufficient interest* haben, was nach der Rechtsprechung immer dann der Fall ist, wenn nach den Umständen des jeweiligen Falles ein überwiegendes öffentliches Interesse für die Zulassung der Klage spricht, so dass es für eine Verbandsklage ausreichend ist, wenn ein ernstzunehmender Verband nicht belanglose Angelegenheiten mit begründetem Interesse am Ausgang des Verfahrens verfolgt.<sup>44</sup>

In **Dänemark** wird in Bezug auf Klagen Einzelner bei der Klage- und Beschwerdebefugnis darauf abgestellt, ob ein „*sufficient individual and significant interest*“<sup>45</sup> vorliegt, eine Formulierung, die allerdings einen weiten Interpretationsspielraum eröffnet. In der Sache wird das Vorliegen eines solchen wesentlichen, individuellen Interesses in denjenigen Fällen angenommen, in denen ein hinreichender persönlicher Bezug in räumlicher, sachlicher oder finanzieller Hinsicht zum Klagegegenstand gegeben ist.<sup>46</sup> Insgesamt dürfte das dänische System der Klage- und Beschwerdebefugnis damit von einer Art **Interessentenklage**

<sup>38</sup> Vgl. hierzu nur m.w.N. *Epiney/Sollberger*, Zugang zu Gerichten (Fn. 6), 159 ff.

<sup>39</sup> S. Sec. 16 (2) bis (5) TCEA.

<sup>40</sup> S. dazu Sec. 31 (3) Supreme Court Act 1981, wobei in der neueren Gesetzgebung durchgehend die Bezeichnung *permission* gebraucht wird.

<sup>41</sup> Sec. 31 (3) SCA. Hierzu, unter Einbezug der historischen Entwicklung, etwa *Thompson/Jones*, in: Seerden (Hrsg.), *Administrative Law of the EU, its Member States and the US*, 2012, 177 (211 f.).

<sup>42</sup> *Bondy/Sunkin*, *The Dynamics of Judicial Review Litigation*, 2009, 53.

<sup>43</sup> S. schon *Tonne*, *Effektiver Rechtsschutz durch staatliche Gerichte*, 1997, 135.

<sup>44</sup> *Fordham*, *Judicial Review Handbook*, 2012, 434 f.

<sup>45</sup> Vgl. *Anker*, *Study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4* (Fn. 7), 7.

<sup>46</sup> Ausführlich *Epiney/Sollberger*, Zugang zu Gerichten (Fn. 6), 226 ff.

ausgehen: Maßgeblich ist nicht die rechtliche Zuerkennung eines irgendwie gearteten Rechts oder Anspruchs, sondern die tatsächliche Betroffenheit der klagenden Person in ihren Interessen, die allerdings ein **gewisses Gewicht** („wesentlich“) aufweisen und **individualisierbar** sein müssen. Diese Kriterien können auch durch Verbände erfüllt werden, wobei es in den letzten Jahren zu einer spürbaren Ausweitung der Klagebefugnis von Verbänden gekommen ist,<sup>47</sup> ganz abgesehen davon, dass Verbänden weiten Zugang zu den sog. Beschwerdeverfahren haben.<sup>48</sup>

In den **Niederlanden** ist die Klagebefugnis grundsätzlich daran geknüpft, dass der Kläger in einem rechtlich geschützten Interesse unmittelbar betroffen ist. Dabei reicht eine hinreichend qualifizierte faktische Betroffenheit aus, während es nicht erforderlich ist, dass die zugrundeliegende Vorschrift Schutznormcharakter aufweist,<sup>49</sup> wobei es sich um ein eigenes, individuelles, unmittelbares, aktuelles und objektives Interesse handeln muss.<sup>50</sup> Allerdings ist in den letzten Jahren eine Tendenz zur Anwendung einer abgemilderten Form der Schutznormtheorie festzustellen,<sup>51</sup> dies auch im Zuge einer Revision des Verwaltungsprozessrechts, die in erster Linie die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren, u.a. durch gewisse Einschränkungen der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle, zum Ziel hatte.<sup>52</sup> Ein Interesse von **Verbänden** ist dann zu bejahen, wenn ihre Verbandszwecke (die spezifisch sein müssen) betroffen sind, so dass eine (altruistische) umweltrechtliche Verbandsklage zulässig ist, wenn die satzungsmäßige Zielsetzung der Vereinigung – wobei die Voraussetzungen für deren Existenz sehr niedrig sind<sup>53</sup> – spezifisch in der Förderung des Umweltschutzes besteht und die Vereinigung auch tatsächlich für diese Ziele eintritt.<sup>54</sup> Auf dieser Grundlage besteht insgesamt ein eher „großzügiger“ gerichtlicher Zugang von Verbänden, der auch nicht auf die Anfechtung der Genehmigung von UVP- oder IVU-Anlagen beschränkt ist.<sup>55</sup>

Während in **Spanien** zunächst das Erfordernis eines *derecho subjetivo* als Zulässigkeitsvoraussetzung verlangt wurde, hat sich im Laufe der Zeit die Tendenz durchgesetzt, schon bei Vorliegen eines weiter zu verstehenden *interés legítimo* die Klagebefugnis zu bejahen. Mit einer Reform aus dem Jahre 1998 – die das Ziel des Schutzes der Rechte Einzelner betonte, während bis dahin die objektive Rechtskontrolle eher im

---

<sup>47</sup> Vgl., m.w.N., *Epiney/Sollberger*, Zugang zu Gerichten (Fn. 6), 234 f., 470 ff.

<sup>48</sup> Vgl. im Einzelnen *Kjellerup*, in: *Access to Justice in Environmental Matters* (Fn. 7), 19 (26 ff.); *Anker*, *Study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4* (Fn. 7), 9 ff. (letzterer mit einigen Beispielen aus der Rechtsprechung).

<sup>49</sup> *Backes*, *The Implementation of Article 9.3* (Fn. 8), 9, 11.

<sup>50</sup> *Backes*, *The Implementation of Article 9.3* (Fn. 8), 11.

<sup>51</sup> Vgl. *Darpö*, in: *National Courts and EU Environmental Law* (Fn. 20), 167 (176 f.).

<sup>52</sup> Zu dieser Reform *de Graaf/Marseille/Jansen*, *JEEPL* 2013, 276 ff., die sie größtenteils kritisch beurteilen.

<sup>53</sup> Vgl. im Einzelnen *Backes*, *The Implementation of Article 9.3* (Fn. 8), 15.

<sup>54</sup> *Backes*, *The Implementation of Article 9.3* (Fn. 8), 15.

<sup>55</sup> S. auch *Darpö*, in: *Ebbesson u.a. (Hrsg.), Environmental Law and Justice*, 2009, 176 (190), der die Reichweite der Verbandsklage in den Niederlanden betont.

Vordergrund stand<sup>56</sup> – bezieht sich das Gesetz seither auf ein *derecho o interés legítimo* als Kriterium für die **Klagebefugnis Einzelner**. Damit muss der Betroffene die Umstände darlegen und aufzeigen, in welcher Weise er direkt oder indirekt durch den angefochtenen Akt in seiner Rechtsposition betroffen ist. Bei dem Begriff des *interés legítimo* handelt es sich um ein Konzept, das weiter ist als dasjenige des persönlichen und direkten Interesses, welches Situationen bezeichnet, indem jemand z.B. Adressat einer Entscheidung ist oder Träger eines persönlichen Interesses, das ihn von allen anderen Personen unterscheidet.<sup>57</sup> Damit liegt ein solches legitimes Interesse immer schon dann vor, wenn der Kläger sich in einer Position potenziellen Vorteils oder Rechtsnutzens befindet, welche durch die Gutheißung der Klage eine „Bereicherung“ erfahren würden.<sup>58</sup> **Verbänden** steht insofern eine (altruistische) Klagemöglichkeit zu, als die Rechtsprechung die *intereses legítimos* großzügig auslegt; zudem wurde im Zuge der Umsetzung der Aarhus-Konvention die Verbandsklage auch gesetzlich verankert.<sup>59</sup> Voraussetzung ist jeweils, dass der Streitgegenstand in den Bereich der satzungsmäßigen Aufgabenstellung der Vereinigung fällt.

In **Schweden** wurden im Zuge der Einrichtung eigener Umweltgerichte die **Voraussetzungen für den gerichtlichen Zugang** in diesem Bereich gesondert geregelt, so dass im Anwendungsbereich des Umweltgesetzes **besondere Regeln** maßgeblich sind (die sich allerdings weitgehend von den allgemeinen Regeln inspirierten). Gemäß dem für **Klagen Einzelner** maßgeblichen Kapitel 16 Sektion 12 des Umweltgesetzes von 1999 ist „any person who is the subject of a judgment or decision against him“ klageberechtigt. Diese Umschreibung umfasst neben dem Adressaten einer Entscheidung auch all jene Personen, die durch die umweltbelastende Tätigkeit geschädigt werden könnten, solange diese Möglichkeit nicht nur rein hypothetisch erscheint, oder die dadurch eine anderweitige, nicht ganz unerhebliche Beeinträchtigung erleiden könnten. Der Kreis der potenziell klageberechtigten Personengruppe ist geographisch eingrenzbar und je nach Sachverhalt mehr oder weniger großräumig. Ob eine Person ein **genügendes, rechtlich geschütztes Interesse** besitzt, das gegenüber den Interessen der Allgemeinheit qualifiziert ist und somit legitimiert ist, hängt jedoch auch von Sinn und Zweck der jeweiligen Gesetzesdisposition ab,<sup>60</sup> so dass insofern offenbar sowohl betroffene Interessen als auch die Auslegung der geltend gemachten Rechtsnormen von Bedeutung sind. Insgesamt ist das schwedische System des gerichtlichen Zugangs aber stark interessenbasiert,<sup>61</sup> und es ist eine Tendenz zu einer eher weiten

<sup>56</sup> Vgl. von Danwitz, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008, 116.

<sup>57</sup> S. zum Ganzen *Moreno Molina*, Study on aspects of access to justice in relation to EU environmental law (Fn. 10), 8 ff.

<sup>58</sup> Vgl. auch von Danwitz, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008, 119 f.

<sup>59</sup> Vgl. im Einzelnen *Moreno Molina*, Study on aspects of access to justice in relation to EU environmental law (Fn. 10), 11 ff.

<sup>60</sup> S. *Ebbesson*, in: ders. (Hrsg.), Access to Justice in Environmental Matters, 2002, 443 (447); *Darpö*, in: Environmental Law and Justice (Fn. 55), 176 (188).

<sup>61</sup> *Epstein/Darpö*, JEEPL 2013, 250 (251).

Auslegung des zu einer Klage berechtigenden Interesses auszumachen.<sup>62</sup> Weiter können **Verbände** gegen beschwerdefähige Entscheide betreffend Bewilligungserteilung, Genehmigungen und Ausnahmeregelungen (*concerning permits, approvals and exemptions*)<sup>63</sup> vorgehen.<sup>64</sup> Allerdings sind bzw. waren gewisse Gebiete des Umweltrechts (im Wesentlichen im Bereich des Naturschutzrechts, so etwa die Jagd) vom Verbandsbeschwerderecht ausgeschlossen, da sie nicht Gegenstand des Umweltgesetzes, sondern spezialgesetzlicher Regelungen sind. Die Rechtsprechung schaffte hier Abhilfe: Anfang 2013 entschied der *Stockholm Administrative Court of Appeal*, dass das schwedische Verwaltungsprozessrecht (das eine Klagebefugnis auch allgemein davon abhängig macht, dass der Beschwerdeführer „concerned“ sowie von einer Entscheidung betroffen ist) abkommenskonform (vgl. Art. 9 Abs. 3 AK) so auszulegen sei, dass ein Umweltverband gegen eine Abschussbewilligung für einen Wolf – eine Angelegenheit, die Gegenstand der spezialgesetzlichen Jagdgesetzgebung ist, so dass das Verbandsbeschwerderecht des Umweltgesetzes nicht einschlägig ist – gerichtlich vorgehen können muss, um die Verletzung der einschlägigen naturschutzrechtlichen Regelungen geltend zu machen.<sup>65</sup>

### III. Gerichtliche Kontrolle

#### 1. Prüfungsumfang

Im Hinblick auf den Prüfungsumfang kennt die erste (größere) Gruppe der untersuchten Rechtsordnungen keine Einschränkung derjenigen Rechtsnormen, deren Verletzung geltend gemacht werden kann. M.a.W.: Ist die Klage einmal zulässig, kann **jedwede Rechtswidrigkeit gerügt werden**, unabhängig davon, ob die geltend gemachte Vorschrift auch die Interessen des Einzelnen schützen soll oder nicht.

Zu nennen ist hier zunächst die Situation in **Frankreich**: Ist die Zugehörigkeit zu einem entsprechenden „Interessentenkreis“ gegeben und die Klage damit zulässig, so kann – im Sinne der Sicherstellung einer objektiven Rechtsmäßigkeitprüfung – jegliche Rechtswidrigkeit gerügt werden, unabhängig von der konkreten Betroffenheit der individuellen Rechte des Klägers bzw. der Schutzrichtung der Norm.<sup>66</sup> Damit ist der

<sup>62</sup> *Darpö*, Sweden, 2012 ([www.ec.europa.eu/environment/aarhus/access\\_studies.htm](http://www.ec.europa.eu/environment/aarhus/access_studies.htm)), 6, 9 f.

<sup>63</sup> So dass die Verbandsklage nicht auf IVU- oder UVP-Anlagen beschränkt ist.

<sup>64</sup> Kapitel 16 Sektion 13 Umweltgesetz. S. im Einzelnen zum Verbandsbeschwerderecht mit zahlreichen Nachweisen aus der Rechtsprechung *Darpö*, Sweden (Fn. 62), 10 ff., 19. Ursprünglich war als Voraussetzung u.a. eine Mindestmitgliederzahl von 2'000 vorgesehen, was im Anschluss an die Rechtsprechung des Gerichtshofs, der dies für mit dem Unionsrecht unvereinbar ansah (EuGH, Rs. C-263/08 (Djurgården-Lilla), Slg. 2009, I-9967), modifiziert wurde, vgl. *Darpö*, Sweden (Fn. 62), 10.

<sup>65</sup> *Stockholm Administrative Court of Appeal*, 2013-02-07, 4390-12. Zu diesem Urteil *Epstein/Darpö*, JEEPL 2013, 250 (255 f.).

<sup>66</sup> *Epiney/Sollberger*, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz (Fn. 15), 130; *Woehrling*, NVwZ 1999, 502 (503).

Prüfungsmaßstab der gerichtlichen Kontrolle in der französischen Rechtsordnung – für ein System des objektiven Rechtsschutzes typisch – letztlich unbegrenzt. Allerdings muss die eingeschränkte Zahl von Klage- bzw. Nichtigkeitsgründen beachtet werden, die jedoch den Prüfungsumfang im Ergebnis gleichwohl nicht beschränken, da sie auch eigentliche Auffangtatbestände umfassen.<sup>67</sup>

In **Dänemark** und **Italien** gibt es dem französischen Recht letztlich nachgebildete Klagegründe, womit jedoch (ebensowenig wie im französischen Recht) keine echte Beschränkung des anzulegenden Kontrollmaßstabs einhergeht, da insbesondere der Auffangtatbestand der Gesetzesverletzung im Ergebnis eine allgemeine Prüfung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns erlaubt.

Auch in **Großbritannien** sind im Rahmen der *judicial review* Klagegründe (*grounds of review*) zu beachten. Auch diese erlauben aber grundsätzlich (inzwischen) eine volle Rechtmäßigkeitsprüfung der angegriffenen Verwaltungsentscheidung, so dass sie im Wesentlichen im Zusammenhang mit der gerichtlichen Kontrolldichte relevant werden.

In **Schweden** ist der Beschwerdeführer nicht auf die Geltendmachung bestimmter Gründe beschränkt, sondern kann allgemein die Rechtswidrigkeit der jeweiligen Maßnahme rügen.<sup>68</sup>

Parallel ist die Rechtslage in den **Niederlanden** ausgestaltet, wo sich der Prüfungsumfang auf alle objektiv zu beachtenden rechtlichen Vorgaben bezieht, so dass gerade kein Rechtswidrigkeitszusammenhang notwendig ist.<sup>69</sup> Allerdings wurde dieser Grundsatz durch die jüngste Verwaltungsprozessrechtsreform durch die limitierte Einführung der Möglichkeit, dass Beschwerdeführer nur die Verletzung ihrer Interessen gerichtlich überprüfen lassen können, etwas relativiert.<sup>70</sup>

In der **Schweiz** schließlich muss sich das klagelegitimierende schutzwürdige Interesse des Beschwerdeführers nicht mit der Schutzrichtung der angerufenen Norm(en) decken, womit durchaus auch die Verletzung von Bestimmungen im Dienste der Allgemeinheit oder im Interesse Dritter überprüft werden kann.<sup>71</sup> Demnach kann ein Einzelner unter der Voraussetzung der individuellen Betroffenheit dennoch zu einem „*défenseur privé de l'intérêt public*“ werden.<sup>72</sup>

Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass bei **Verbandsklagen** auch in den genannten Rechtsordnungen mitunter eine Beschränkung auf die Geltendmachung von Umweltschutzvorschriften erfolgt.

---

<sup>67</sup> Vgl. etwa *Classen*, Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, 1996, 147; *Koch*, Verwaltungsrechtsschutz in Frankreich, 1998, 161 f.

<sup>68</sup> Zu beiden Aspekten *Darpö*, Sweden (Fn. 62), 6.

<sup>69</sup> Vgl. *Backes*, The Implementation of Article 9.3 (Fn. 8), 7.

<sup>70</sup> Hierzu *de Graaf/Marseille/Jansen*, JEEPL 2013, 276 (277 ff., 284 f.).

<sup>71</sup> S. z.B. BGE 108 Ib 92 (93) bezüglich der von einem Berufsfischer gerügten Verletzung des Bundesgesetzes über die Fischerei im Streit um eine Baubewilligung für einen Bootshafen und einen Badeplatz; vgl. auch BGE 111 Ib 159 (160).

<sup>72</sup> *Tanquerel*, Les voies de droit des organisations écologistes en Suisse et aux Etats-Unis, 1996, 58.

Nur **Österreich** kennt – im Ergebnis ähnlich wie in Deutschland – eine allgemeine **Einschränkung des Prüfungsumfanges**, so dass nur die Verletzung bestimmter Rechtsnormen – nämlich diejenigen, die im Interesse der (klagenden) Einzelnen bestehen – überprüft werden kann. Bei der Verbandsbeschwerde nach dem UVP-G sind die Umweltorganisationen aber berechtigt, die Einhaltung aller Umweltschutzvorschriften geltend zu machen.<sup>73</sup>

## 2. *Kontrolldichte*

In Bezug auf die gerichtliche Kontrolldichte ist zunächst von Bedeutung, dass alle untersuchten Rechtsordnungen in der einen oder anderen Form die Einräumung von **Gestaltungsspielräumen der Verwaltung** kennen. Allerdings gehen hier die Grundsätze teilweise auseinander, und auch das Ausmaß des eingeräumten Spielraums variiert. Dabei können die untersuchten Rechtsordnungen grob in drei Kategorien eingeteilt werden:

Die erste Gruppe von Rechtsordnungen kennt den Grundsatz der **vollen gerichtlichen Überprüfbarkeit der Verwaltungsentscheidungen**, und Gestaltungsspielräume der Verwaltung erscheinen als Ausnahme von dieser Regel. Hier ist zunächst die Rechtslage in **Österreich** – die weitgehend parallel zu derjenigen in Deutschland ausgestaltet ist – zu erwähnen: Die Rechtskontrolle knüpft ebenfalls an die Unterscheidung zwischen Ermessen und Beurteilungsspielraum an, wobei letzterer grundsätzlich gerichtlich voll überprüfbar ist. Aus konzeptioneller Sicht ähnlich wie in Deutschland sind jedoch gewisse Relativierungen bei offenen bzw. unbestimmten Rechtsbegriffen zu verzeichnen. Auch das **schweizerische Verwaltungsrecht** kennt eine Unterscheidung zwischen unbestimmten Rechtsbegriffen und Ermessen, die sich im Grundsatz – auch im Hinblick auf die Reichweite der gerichtlichen Kontrolle – mit der deutschen Konzeption deckt. Allerdings dürfte die Kontrolldichte bei unbestimmten Rechtsbegriffen tendenziell etwas weniger dicht ausfallen als in Deutschland.<sup>74</sup> Eine gewisse Zurücknahme der gerichtlichen Kontrolle ist allerdings nur dann geboten, wenn keine Anhaltspunkte für eine unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts vorliegen und wenn davon ausgegangen werden kann, dass alle wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend vorgenommen wurden.<sup>75</sup> **Spanien** dürfte ebenfalls der Gruppe von Rechtsordnungen mit einer eher hohen gerichtlichen Kontrolldichte zuzuordnen sein. Bemerkenswert ist hier insbesondere, dass in

<sup>73</sup> Vgl. § 19 UVP-G. Hierzu etwa *Grabenwarter*, Subjektive Rechte, ÖJT 2006, Bd. I/1, 125.

<sup>74</sup> Diese Zurückhaltung äußert sich in erster Linie bei spezifischen technischen bzw. fachlichen Fragen, bei deren Würdigung das Bundesgericht oft lediglich prüft, ob alle wesentlichen Gesichtspunkte und berührten Interessen ermittelt und gewissenhaft geprüft sowie ob alle möglichen Auswirkungen der betreffenden Anlage oder angefochtenen Maßnahme bei der Entscheidung berücksichtigt wurden, vgl. z.B. BGE 125 II 591 (604); BGE 124 II 219 (231). Auch bei der Würdigung örtlicher Verhältnisse hält sich das Bundesgericht grundsätzlich zurück, vgl. BGE 121 III 75 (79 f.); BGE 132 II 408 E. 4.3.

<sup>75</sup> BGE 133 II 35 E. 3; BGE 126 II 43 E. 3.



Spanien der Begriff des Ermessens der Verwaltung – wobei auch in Spanien die Unterscheidung zwischen Ermessen und unbestimmten Rechtsbegriffen vorgenommen wird – recht eng ausgelegt wird, was dazu führt, dass die gerichtliche Kontrolle eher dicht ausfällt und insbesondere im Rahmen der *desviacion de poder* jeweils geprüft wird, ob der angefochtene Rechtsakt noch im Rahmen des von der gesetzlichen Grundlage verfolgten Zwecks angesiedelt werden kann.<sup>76</sup> Im Übrigen ist in Spanien eine Art technisches Ermessen anerkannt, das im Falle von Verwaltungsentscheidungen, die großes Fachwissen erfordern, zum Zuge kommt.<sup>77</sup>

Eine zweite Gruppe von Staaten kennt sowohl auf der Tatbestands- als auch auf der Rechtsfolgenseite eher **weitgehende Gestaltungsspielräume der Verwaltung**, und es gilt der Grundsatz, dass sich der Richter grundsätzlich nicht an die Stelle der Verwaltung setzen solle, ein Ansatz, der in erster Linie in einer objektiven Rechtskontrolle verpflichteten Systemen zum Zuge kommt. Die Gerichte überprüfen hier in der Regel schwerpunktmäßig die Beachtung formeller Kriterien, wobei insbesondere die Einhaltung des gesetzlichen Befugnisrahmens überprüft wird,<sup>78</sup> so dass die Gerichte bloß die Einhaltung des Rechts und des Verfahrens überwachen sollen.<sup>79</sup> Die Prüfungsdichte lässt den Inhalt der Maßnahme in der Regel unbeachtet. Ausnahmen bestehen lediglich bei intensiven Grundrechtsbeeinträchtigungen.<sup>80</sup> Dieses System ist insbesondere in **Frankreich** verwirklicht, wo im Rahmen des *recours pour excès de pouvoir* bei der jeweils anzulegenden Kontrolldichte an Klagegründe angeknüpft wird, so dass diese in erster Linie bei der gerichtlichen Kontrolldichte relevant sind. Die Kontrolldichte variiert zwischen den verschiedenen Kategorien, wobei sie aber auch innerhalb der verschiedenen Nichtigkeitsgründe unterschiedlich gehandhabt werden kann. Auch in **Großbritannien** fällt die gerichtliche Kontrolle insgesamt eher weitmaschig aus, wobei in Anknüpfung an die sog. *grounds of review*<sup>81</sup> ein kasuistischer Ansatz entscheidend ist;<sup>82</sup> die Entwicklung in den letzten Jahren dürfte allerdings eher in Richtung einer Verstärkung der Kontrolldichte gehen. In **Dänemark** ist zwischen der gerichtlichen Kontrolle und derjenigen durch die Beschwerdeausschüsse zu unterscheiden: Von den Gerichten wird die Wahrnehmung behördlicher Gestaltungsspielräume nur sehr zurückhaltend überprüft; im Ergebnis wird hier

---

<sup>76</sup> Vgl. zur Situation in Spanien von Danwitz, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008, 107 f., 120 ff.; s. auch Groß, Verw 2000, 415 (428); Moreno Molina, Study on aspects of access to justice in relation to EU environmental law (Fn. 10), 7 f., jeweils m.w.N.

<sup>77</sup> Vgl. von Danwitz, Europäisches Verwaltungsrecht, 107 f.; s. auch Moreno Molina, Study on aspects of access to justice in relation to EU environmental law (Fn. 10) 7 f., der darauf hinweist, dass gerade bei Plänen unterschiedlicher Art der Verwaltung ein recht weitgehendes Ermessen zugrundegelegt wird.

<sup>78</sup> Vgl..

<sup>79</sup> von Danwitz, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008, 45; Marsch, Subjektivierung der gerichtlichen Verwaltungskontrolle in Frankreich, 2011, 39.

<sup>80</sup> Koch, Verwaltungsrechtsschutz in Frankreich, 1998, 183.

<sup>81</sup> Zu den *grounds of review* Fordham, Judicial Review Handbook, 2012, 485 ff. S. auch von Danwitz, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008, 46 f.

<sup>82</sup> Vgl. Spoerr, VerwArch 1991, 25 (30 f.); Thompson/Jones, in: Administrative Law (Fn. 41), 177 (220 ff.).

(nur) ein Willkürmaßstab angelegt.<sup>83</sup> Dabei wird offenbar keine (theoretische) Unterscheidung zwischen Ermessen und Beurteilungsspielräumen auf der Tatbestands- und der Rechtsfolgenseite gemacht. Die richtige Auslegung einer Bestimmung durch die Verwaltung wird von den Gerichten allerdings regelmäßig geprüft.<sup>84</sup> Im Gegensatz dazu findet im Rahmen der Beschwerdeverfahren im Ergebnis eine umfassende Rechts- und Zweckmäßigkeitsprüfung statt, wenn auch in einigen Bereichen – so u.a. in Bezug auf gewisse Pläne (etwa der Wasserwirtschaft oder des Naturschutzes) – gewisse Ausnahmen zu verzeichnen sind.<sup>85</sup>

Schließlich ist eine ganze Reihe von Rechtsordnungen **zwischen diesen beiden „Grundtendenzen“** anzusiedeln. So geht zwar in den **Niederlanden** die gerichtliche Kontrolldichte – die ursprünglich eher weitmaschig ausfiel – unter Rückgriff auf die Unterscheidung zwischen Ermessen auf der Rechtsfolgen- und Beurteilungsspielräumen auf der Tatbestandsseite (inzwischen) auch und gerade im Umweltrecht eher weit. Tendenziell dürfte jedoch die Neigung, bei Beurteilungsspielräumen eine nicht sehr weitgehende gerichtliche Nachprüfung vorzunehmen, nach wie vor einiges ausgeprägter sein als in Deutschland oder auch Österreich.<sup>86</sup> In **Italien** sind die im Rahmen der Prüfung des *eccesso di potere* zur Anwendung kommenden Kriterien entscheidend für die gerichtliche Kontrolldichte. Diese ergeben allerdings ein ambivalentes Bild: Einerseits werden die Spielräume der Verwaltung definiert, allerdings in einer wenig systematischen und letztlich auch lückenhaften Art und Weise; andererseits eröffnen sich die Gerichte damit aber auch die Möglichkeit einer recht weitgehenden gerichtlichen Überprüfung behördlicher Entscheidungen in Anwendung offener Rechtsbegriffe, wobei nicht zwischen Ermessen und Beurteilungsspielraum unterschieden wird.<sup>87</sup> Auffallend ist weiter, dass keine systematische Verhältnismäßigkeitsprüfung erfolgt.<sup>88</sup> Für den besonderen Bereich des Umweltrechts ist aber zu beachten, dass dieser der *competenza esclusiva* unterstellt ist, in deren Rahmen eine erheblich weitgehendere Kontrolle der Verwaltungsentscheidungen zu verzeichnen ist, die sich manchmal gar einer Zweckmäßigkeitskontrolle annähern dürfte und im Übrigen Gesichtspunkte der Verhältnismäßigkeit erfasst.<sup>89</sup> Weiter wurde auch das sog. „technische Ermessen“ in den letzten Jahren eingeschränkt, so dass die Gerichte bei der Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen, die technische Kenntnisse voraussetzen, durchaus die konkrete Vertretbarkeit und technische Korrektheit kontrollieren; falls jedoch verschiedene Lösungen

---

<sup>83</sup> Vgl. Germer, in: Schwarze (Hrsg.), Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss, 1996, 377 (383 f.).

<sup>84</sup> Dübeck, Einführung in das dänische Recht, 1996, 126.

<sup>85</sup> Anker, Study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 (Fn. 7), 7.

<sup>86</sup> Vgl. hierzu Backes, in: Ebbeson (Hrsg.), Access to Justice in Environmental Matters in the EU, 2002, 379 (389 f.).

<sup>87</sup> von Danwitz, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008, 71.

<sup>88</sup> Vgl. im Einzelnen, m.w.N., Epiney/Sollberger, Zugang zu Gerichten (Fn. 6), 280 ff.; s. auch von Danwitz, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008, 82 f.

<sup>89</sup> Ausführlich Epiney/Sollberger, Zugang zu Gerichten (Fn. 6), 293 ff.

als vertretbar erscheinen, werden die hier dann maßgeblichen Zweckmäßigkeitserwägungen nicht überprüft.<sup>90</sup> Experten werden in Italien vor diesem Hintergrund nur selten vor Gericht angehört.<sup>91</sup> Eine Sonderstellung nimmt das **schwedische System** insofern ein, als im Gerichtsverfahren vor den Umweltgerichten grundsätzlich sowohl die Rechtmäßigkeit als auch die Zweckmäßigkeit der angefochtenen Maßnahme geltend gemacht werden kann, was natürlich eine entsprechend weitgehendere gerichtliche Kontrolle nach sich zieht. Bei der *Rättsprövning* kann nur die Rechtswidrigkeit gerügt werden.

#### IV. Fazit

Der zusammenfassende Vergleich der in den verschiedenen Rechtsordnungen zu zentralen Aspekten der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle gefundenen Lösungen lässt zunächst eine beachtliche Bandbreite unterschiedlicher grundsätzlicher Konzeptionen der Gewährung des Rechtsschutzes in verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten im Allgemeinen und in Umweltangelegenheiten im Besonderen erkennen. Diese Divergenzen sind sicherlich auch im Zusammenhang mit dem in den jeweiligen Staaten zugrundegelegten Verständnis der Rolle bzw. **Funktion von Verwaltung und Gerichten** zu sehen, die ihrerseits wiederum auf unterschiedlichen geschichtlichen Erfahrungen und (verfassungsrechtlichen) Traditionen beruhen: Während insbesondere in Großbritannien und Frankreich ein Akzent auf die Funktionsfähigkeit der Verwaltung gelegt wird, die dann auch einen entsprechenden „Vertrauensvorschuss“ genießt, herrscht in Österreich, wohl ähnlich wie in Deutschland, ein eher geringes Vertrauen in die Verwaltung, was dann aber in gewisser Weise durch die den Gerichten beigemessene wichtige Rolle „kompensiert“ wird. Damit einher geht dann auch ein unterschiedlicher Stellenwert von Verfahren und politischen Konfliktlösungsmechanismen.<sup>92</sup> Trotz dieser konzeptionellen Unterschiede in den verschiedenen Systemen des Verwaltungsrechtsschutzes ist aber – je länger desto mehr – eine gewisse Relativierung der jeweils eigenen „absoluten“ Konzeption und damit eine gewisse diesbezügliche **Konvergenz** der Rechtsordnungen zu beobachten,<sup>93</sup> dies sicherlich auch vor dem Hintergrund der Einflüsse der EMRK und des Unionsrechts,<sup>94</sup> aber – gerade im Umweltrecht – auch im Zuge der

---

<sup>90</sup> von Danwitz, *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2008, 93; *Fränkel-Häberle*, DÖV 2005, 808 (811 f.).

<sup>91</sup> *Caranta*, Study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus-Convention in Italy, 2012 ([www.ec.europa.eu/environment/aarhus/access\\_studies.htm](http://www.ec.europa.eu/environment/aarhus/access_studies.htm)) 19.

<sup>92</sup> Vgl. auch *Wahl*, *Der Staat* 1999, 495 (510 ff.), der zudem noch darauf hinweist, dass etwa in Frankreich die Verwaltung als demokratisch legitimer gilt als die Gerichte. Allgemein zu den „Traditionsprägungen“ des Verwaltungsrechts und der Ausgestaltung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes von Danwitz, *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2008, 124 ff.

<sup>93</sup> Vgl. zu dieser Konvergenz der Rechtsordnungen etwa *Winter*, NVwZ 1999, 467 (471 f.); *Schwarze*, NVwZ 2000, 241 (248 ff.); eingehend von Danwitz, *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2008, 128 ff.; *Brenner*, *Verw* 1998, 1 ff.; *Woehrling*, in: *Schwarze* (Hrsg.), *L'état actuel et les perspectives du droit administratif européen*, 2010, 297 ff.

<sup>94</sup> *Wahl*, *Der Staat* 1999, 495 f.; von Danwitz, *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2008, 128 ff.

Umsetzung der Aarhus-Konvention. So haben sich die einzelnen Systeme durchaus (mehr oder weniger) weiterentwickelt, so dass insbesondere zu den ursprünglichen Funktionen der Verwaltungsgerichtsbarkeit noch weitere hinzugekommen sind oder sich deren Rolle verstärkt hat. Vor diesem Hintergrund sind die erwähnten Grundkonzeptionen des „subjektiven“ oder „objektiven“ Rechtsschutzes in ihrer „Reinform“ nicht verwirklicht; vielmehr finden sich in den untersuchten Rechtsordnungen durchaus jeweils Elemente der einen und anderen Variante, wenn auch die Akzentsetzung teilweise beträchtlich variiert.

Diese Tendenz ist sowohl auf der Ebene des **gerichtlichen Zugangs** als auch auf derjenigen der **gerichtlichen Kontrolldichte**<sup>95</sup> zu beobachten. Hingewiesen sei insbesondere auf die Entwicklung in Deutschland und Frankreich, die ja an sich jeweils einen entgegengesetzten Typ von Rechtsschutz kennen: So wurden in Deutschland im Gefolge der Auslegung und Entwicklung der „Schutznormtheorie“ die Einzelnen zustehenden Rechte durchaus auch in Einzelbereichen weit ausgelegt,<sup>96</sup> und mit der Entwicklung der Lehre vom Beurteilungsspielraum wurde das „Dogma“ der vollen gerichtlichen Nachprüfung im Ergebnis doch relativiert. In Frankreich hingegen wurde der gerichtliche Zugang durch das Erfordernis eines persönlichen und aktuellen Interesses in verschiedenen Bereichen (etwas) verengt, während die Kontrolldichte in einigen Bereichen bis auf einen *contrôle maximum* ausgeweitet wurde. Aber auch in Großbritannien und Italien sind entsprechende Entwicklungen weg von den „ursprünglichen“ Konzeptionen zu beobachten. So erweiterte sich in Großbritannien im Ergebnis der gerichtliche Zugang, und die Kontrolldichte wurde im Laufe der Zeit – trotz der ursprünglichen, geschichtlich bedingten Zurückhaltung – verschärft.<sup>97</sup> In Italien ist auf die Verankerung der altruistischen Verbandsklage hinzuweisen, die in einem eher individualschützenden System – das sich aber auch in Bezug auf Klagen Einzelner in den letzten Jahren relativierte – zunächst einmal einen Fremdkörper darstellt; zudem ist in Italien wohl eine Ausweitung der Kontrolldichte der Gerichte zu beobachten. Dogmatisch bietet Österreich altruistischen Verbandsklagen keinen Raum, dennoch können Verbände über den Status als Legalpartei in Umweltangelegenheiten gewisse Rechtsverstöße vor Gericht geltend machen. Interessant ist auch der Umstand des Bestehens einer recht ausgeprägten Beschwerdebefugnis von Verbänden in Dänemark, die offenbar (teilweise) auch auf die Klagebefugnis ausgedehnt wird, dies obwohl Dänemark an sich im Grundsatz einer eher individualschützenden Konzeption folgt. In den Niederlanden ist etwa bemerkenswert,

---

<sup>95</sup> Vgl. im Übrigen zu der in zahlreichen Staaten eine sehr große Rolle spielende Kontrolle der korrekten Durchführung des Verfahrens, die häufig offenbar eine weitgehendere Kontrolle der materiell-rechtlichen Rechtmäßigkeit der angegriffenen Verwaltungsentscheidung „kompensieren“ soll, *Epiney/Sollberger*, Zugang zu Gerichten (Fn. 6), 301.

<sup>96</sup> Vgl. zusammenfassend nur *Würtenberger/Neidhardt*, in: Schwarze (Hrsg.), *L'état actuel et les perspectives du droit administratif européen*, 2010, 271 (291 ff.).

<sup>97</sup> Gerade in Frankreich und Großbritannien ist diese Verschärfung der Kontrolldichte wohl auch vor dem Hintergrund des Rückgriffs auf der Verhältnismäßigkeit zuzurechnende Kriterien zu sehen. Vgl. im Ergebnis ähnlich *Schmidt-Aßmann*, DVBl. 1997, 281 (295); *Schwarze*, NVwZ 1996, 22 (26); *Schwarze*, DÖV 1996, 771; *Wahl*, Der Staat 1999, 495 (509).

dass sich die Kontrolldichte – die zunächst sehr weitmaschig ausfiel – im Laufe der Jahre doch sehr verdichtet hat, und in Bezug auf Spanien ist an die Ausweitung des gerichtlichen Zugangs zu erinnern. Schließlich ist im Zusammenhang mit der gerichtlichen Kontrolle (sowohl in Bezug auf den Prüfungsumfang als auch die Kontrolldichte) bemerkenswert, dass zumindest einige Staaten (insbesondere Großbritannien und Dänemark), in denen die gerichtliche Kontrolle eher weitmaschig ausfällt (insbesondere soweit materiell-rechtliche Anforderungen betroffen sind) neben der eigentlichen gerichtlichen Kontrolle eine Art Administrativtribunalsystem kennen, das der gerichtlichen Kontrolle vorgeschaltet ist, von der Verwaltung unabhängig agiert und in dessen Rahmen die Kontrolle der Verwaltung einiges weiter geht als im Rahmen der gerichtlichen Kontrolle, was die erwähnte Weitmaschigkeit derselben möglicherweise etwas zu „kompensieren“ vermag.

Ein wesentlicher Grund für diese Relativierungen der der jeweiligen Rechtsordnung eigenen Prinzipien – wobei die Grundkonzeptionen aber allenfalls ausnahmsweise in Frage gestellt werden – dürfte wohl auch in der sich in der Rechtspraxis zeigenden Schwierigkeit einer strikten Durchführung des jeweiligen Konzepts zu suchen sein. Allerdings – und auch dies dürfte der Rechtsvergleich gezeigt haben – führen diese Relativierungen letztlich auch dazu, dass die jeweils anwendbaren und maßgeblichen Grundsätze nicht immer klar umrissen sind, so dass eine mehr oder weniger (un-)übersichtliche Kasuistik entsteht und dem Richter eine entscheidende Rolle zukommt.

Schließlich sei noch auf einige weitere, im Rechtsvergleich interessante Aspekte hingewiesen:

- Die (altruistische) Klagebefugnis von (Umwelt-) Verbänden wird in den verschiedenen Staaten in der Regel anerkannt, wobei ihre genaue Reichweite und ihre Ausgestaltung aber durchaus variieren. In Frankreich und Großbritannien ist die Möglichkeit von altruistischen Verbandsklagen nur vom Interesse an der gerichtlichen Entscheidung abhängig und sie kann sich grundsätzlich auf alle Verletzungen umweltrechtlicher Vorgaben beziehen. In manchen Staaten ist die Verbandsklage jedoch nur gegen bestimmte Verwaltungsentscheidungen (z.B. Genehmigungsentscheidungen über bestimmte Anlagen) statthaft, so in Schweden und in Österreich, wobei diesem Defizit (angesichts der Vorgaben des Art. 9 Abs. 3 AK) teilweise durch eine gerichtliche Anerkennung einer weitergehenden Klagebefugnis von Verbänden bereits abgeholfen wurde.
- Die Klagelegitimation Einzelner knüpft nur in Österreich – dessen System des Verwaltungsgerichtsschutzes jedenfalls in Bezug auf die prägenden Grundzüge sehr von der deutschen Dogmatik beeinflusst sein dürfte – an die Auslegung der geltend gemachten Rechtsnorm als „Schutznorm“ zugunsten Einzelner an, während in den anderen Staaten eine (mehr oder weniger intensive) Betroffenheit in eigenen Interessen verlangt wird. Wenn dies auch in gewissen Staaten – so insbesondere in Italien und in der Schweiz, aber auch häufig in den Niederlanden – zu ähnlichen Ergebnissen führt

wie im Rahmen des § 42 II VwGO, ist doch der unterschiedliche Ansatz bemerkenswert: Maßgeblich ist nicht die rechtliche Zuerkennung eines irgendwie gearteten Rechts oder Anspruchs, sondern die tatsächliche Betroffenheit der klagenden Person in ihren Interessen, die allerdings ein gewisses Gewicht („wesentlich“) aufweisen und individualisierbar sein müssen, wobei die hier in den verschiedenen Staaten herangezogenen Kriterien differieren.

- Von Bedeutung – und mit dem eben genannten Aspekt wohl in engem Zusammenhang stehend – ist weiterhin, dass nur in Österreich (wie in Deutschland) ein Rechtswidrigkeitszusammenhang zwischen Zulässigkeit und Begründetheit der Klage notwendig ist; in den übrigen Rechtsordnungen kann – wenn der Rechtsweg einmal eröffnet ist – grundsätzlich jedwede Rechtswidrigkeit geltend gemacht werden, dies zumindest soweit Klagen Einzelner betroffen sind (bei Verbandsklagen besteht teilweise eine Beschränkung auf die Geltendmachung bzw. Überprüfung umweltrechtlicher Vorschriften). Insoweit ist der Gedanke eines auf den Schutz von Rechten Einzelner ausgerichteten Verwaltungsrechtsschutzes in den hier berücksichtigten Rechtsordnungen doch erheblich relativiert.
- Sodann dürfte insgesamt eine Tendenz zu beobachten sein, dass ein eher weiter gerichtlicher Zugang mit einer eher weniger weitgehenden gerichtlichen Kontrolle bzw. Kontrolldichte korrespondiert,<sup>98</sup> wobei sich die Schwerpunkte hier insbesondere in den letzten Jahren aber durchaus etwas verschoben haben dürften.
- Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass einige Staaten spezifische Mechanismen im Hinblick auf den Einbezug von Expertenwissen in die gerichtlichen Verfahren kennen: Teilweise wird dieses durch die Existenz spezieller Umweltgerichte oder Umweltbeschwerdekammern bzw. -tribunale – in denen neben Juristen auch technische Experten Einsitz haben – sichergestellt; teilweise – so in den Niederlanden – gibt es eine spezielle unabhängige Agentur, die den Gerichten für die Abklärung „technischer“ Fragen zur Verfügung steht.

Stellt man diese Aspekte in einen Zusammenhang mit der erwähnten Konvergenz der verschiedenen Rechtsordnungen in Bezug auf den verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz (insbesondere in Umweltangelegenheiten), so dürfte eine Tendenz hin zur Etablierung von „Mischsystemen“ mit entweder objektiv- oder subjektivrechtlichem Akzent bestehen, wobei in der Regel folgende Charakteristika vorzufinden sind:

- Die Klagelegitimation Einzelner hängt wesentlich von dem Vorliegen eines (qualifizierten) Interesses ab; bei den meisten der untersuchten Rechtsordnungen geht es – zugegebenermaßen etwas zugespitzt formuliert – um (allerdings unterschiedlich weitgehende) „Interessentenklagen“.

---

<sup>98</sup> So schon *Epiney/Sollberger*, Zugang zu Gerichten (Fn. 6), 301 f.; ebenso – auf der Grundlage umfassender rechtsvergleichender Studien – *Darpö*, in: *National Courts and EU Environmental Law* (Fn. 20), 167 (179).

- Jedenfalls im Bereich des Umweltrechts sind (mehr oder weniger weitgehende) Verbandsklagemöglichkeiten – jedenfalls im Hinblick auf die Geltendmachung der Verletzung umweltrechtlicher Vorschriften – eröffnet, was auch und gerade auf die Umsetzung der Vorgaben der Aarhus-Konvention sowie des Unionsrechts zurückzuführen ist.
- Der Prüfungsumfang der Gerichte (jedenfalls bei Individualklagen) erstreckt sich auf alle Aspekte der Rechtmäßigkeit einer Verwaltungshandlung; im Rahmen der in den meisten Staaten vorzufindenden „Interessentenklagen“ erfolgt also letztlich eine objektive Rechtmäßigkeitsprüfung.
- In Bezug auf „technische“ Aspekte kennen alle untersuchten Rechtsordnungen mehr oder weniger weitgehende Gestaltungsspielräume der Verwaltung, die allerdings dogmatisch unterschiedlich begründet werden.
- Der Kontrolle der Einhaltung verfahrensrechtlicher Vorgaben dürfte eine besondere Bedeutung zukommen.

## C. Schluss: zu den Herausforderungen im nationalen Recht

Zum Schluss bleibt noch die Frage, welche Folgerungen sich aus dem Rechtsvergleich – in Verbindung mit den Vorgaben der Aarhus-Konvention und des EU-Rechts, die in diesem Beitrag ausgespart werden mussten<sup>99</sup> – für den nationalen Gesetzgeber ziehen lassen. Ausgangspunkt und Leitfaden für das nationale Recht und den nationalen Gesetzgeber muss notwendigerweise das Anliegen sein, auf welche Weise den Anforderungen der Aarhus-Konvention sowie des EU-Rechts entsprochen werden könnte.

Nur am Rande sei dabei in diesem Zusammenhang angemerkt, dass sich die Frage der Kompatibilität des nationalen Verwaltungsprozessrechts mit den Vorgaben der Aarhus-Konvention nicht nur in Deutschland stellt; vielmehr dürfte die Rechtslage auch in manch anderen Staaten durchaus diesbezügliche Fragen aufwerfen, wie sowohl der Synthesebericht als auch die Länderberichte im Rahmen einer von der Kommission in Auftrag gegebenen Studie zur Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 AK in verschiedenen Mitgliedstaaten gezeigt haben.<sup>100</sup> Beispielhaft hingewiesen sei etwa auf folgende, möglicherweise mit der Aarhus-Konvention bzw. mit unionsrechtlichen Vorgaben nicht in Einklang stehende mitgliedstaatliche Regelungen:

- In Schweden wird von Umweltverbänden als Voraussetzung ihrer Klagebefugnis nach wie vor eine Mindestmitgliederzahl verlangt.<sup>101</sup>
- In Dänemark ist der gerichtliche Rechtsschutz gegen gewisse naturschutzrechtliche Maßnahmen ausgeschlossen.<sup>102</sup>
- In Großbritannien wirft die mitunter sehr beschränkte gerichtliche Kontrolle – die zumindest in gewissen Konstellationen auf eine Art Willkürprüfung beschränkt ist – Fragen auf.<sup>103</sup>

<sup>99</sup> Vgl. insoweit den Hinweis in Fn. 3.

<sup>100</sup> Die Länderberichte sowie die Synthese sind unter [www.ec.europa.eu/environment/aarhus/access\\_studies.htm](http://www.ec.europa.eu/environment/aarhus/access_studies.htm) verfügbar.

<sup>101</sup> *Darpö*, Sweden (Fn. 62), 20 f.

<sup>102</sup> *Anker*, Study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 (Fn. 7), 17.

<sup>103</sup> Vgl. *Macrory/Day*, Study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention – United Kingdom, 2012 ([www.ec.europa.eu/environment/aarhus/access\\_studies.htm](http://www.ec.europa.eu/environment/aarhus/access_studies.htm)), 17.

- In Spanien gibt es keine Möglichkeit, ein (unionsrechtlich begründetes) Recht auf den Erlass gewisser Pläne (z.B. Luftreinhalteplänen) geltend zu machen.<sup>104</sup>
- In Österreich schließlich sind Verbandsklagen nur in Bezug auf gewisse Genehmigungsentscheidungen vorgesehen, während die Möglichkeiten, in anderen Konstellationen eine Verletzung umweltrechtlicher Regelungen geltend zu machen, sehr beschränkt sind.<sup>105</sup>

In diesem Sinn seien – in Anknüpfung an diese Vorgaben – die auch in diesem Beitrag im Zentrum stehenden Aspekte des gerichtlichen Zugangs und der gerichtlichen Kontrolle, dies getrennt für Individual- und Verbandsklagen, hervorgehoben, wobei es hier nur darum gehen kann, die sich stellenden Fragen (nochmals) aufzuwerfen und zu systematisieren sowie punktuell mögliche Ansätze zu ihrer Beantwortung zu skizzieren.

## I. Individualklagen

Soweit der gerichtliche Zugang Einzelner betroffen ist, dürften insbesondere die Vorgaben des Unionsrechts im deutschen System des Verwaltungsrechtsschutzes Fragen aufwerfen, da die unionsrechtliche Konzeption der „normativen Interessentenklage“ – wonach der Rechtsweg für betroffene Einzelne dann eröffnet sein muss, wenn die in Frage stehende unionsrechtliche Bestimmung auch Interessen Einzelner schützen soll<sup>106</sup> – impliziert, dass über § 42 Abs. 2 VwGO hinausgehend in zahlreichen Konstellationen (soweit unionsrechtliche Vorgaben betroffen sind) gerichtlicher Zugang zu gewähren ist. Zwar dürfte die Beschränkung des gerichtlichen Zugangs auf die Geltendmachung subjektiver Rechte grundsätzlich in Einklang mit Art. 9 Abs. 2 AK (und damit auch Art. 9 Abs. 3 AK, dem wohl keine über Art. 9 Abs. 2 AK hinausgehenden Anforderungen entnommen werden können) sowie mit den entsprechenden unionsrechtlichen Umsetzungsbestimmungen stehen; das Konzept der normativen Interessentenklage führt aber zu einer Überlagerung dieser Anforderungen, so dass im Ergebnis aufgrund der genuin unionsrechtlichen Vorgaben ein über die Aarhus-Konvention hinausgehender gerichtlicher Zugang zu gewähren ist.

In Bezug auf die gerichtliche Kontrolle ist die Frage, ob Art. 9 Abs. 2 AK bzw. die unionsrechtlichen Durchführungsbestimmungen eine umfassende Rechtskontrolle erfordern oder ob eine Beschränkung auf die Kontrolle der Verletzung derjenigen Rechte, die den gerichtlichen Zugang eröffneten, zulässig ist, noch nicht abschließend geklärt.<sup>107</sup> Nach der hier vertretenen Ansicht dürfte ein derartiger Rechtswidrigkeitszusammenhang aber mit den völker- und unionsrechtlichen Vorgaben in Einklang stehen. Jedenfalls im Rahmen der

<sup>104</sup> Vgl. *Moreno Molina*, Study on aspects of access to justice (Fn. 10), 9, 11, 21 f.

<sup>105</sup> Vgl. *Milieu (Environmental Law & Policy)*, Measures on Access to Environmental Justice, Country studies, 2007 (verfügbar unter [www.ec.europa.eu/environment/aarhus/access\\_studies.htm](http://www.ec.europa.eu/environment/aarhus/access_studies.htm)), Austria, 13.

<sup>106</sup> Wobei hier jedoch noch einige Fragen offen sind, so insbesondere diejenige nach der genauen Reichweite dieser Interessen Einzelner. Vgl. hierzu die Nachweise im Beitrag unter Fn. 3.

<sup>107</sup> Vgl. hierzu die Nachweise im Beitrag unter Fn. 3.



normativen Interessentenklage dürfte eine Reduktion der Prüfung auf die Verletzung der geltend gemachten Rechte zulässig sein.

Ebenfalls noch nicht abschließend geklärt ist die Frage, inwieweit Präklusionsregelungen sowie die „Heilung“ von Verfahrensfehlern mit völker- und unionsrechtlichen Vorgaben vereinbar sind.<sup>108</sup> Im Ergebnis dürften hier Effektivitätserwägungen eine bedeutende Rolle spielen, so dass jedenfalls zu weitgehende diesbezügliche „Unbeachtlichkeitsgrundsätze“ den völker- und unionsrechtlichen Vorgaben nicht entsprechen dürften.

Der gerichtliche Zugang gegen Unterlassungen wirft in Deutschland – im Gegensatz zu manch anderen Mitgliedstaaten – keine grundsätzlichen, über die Problematik des gerichtlichen Zugangs gegen Verwaltungsakte hinausgehende Fragen auf.

## II. Verbandsklagen

In Bezug auf den Zugang von Umweltverbänden ist die Situation spätestens seit dem Trianel-Urteil des Gerichtshofs<sup>109</sup> soweit geklärt, wie Genehmigungsentscheidungen über die von der UVP- bzw. IE-Richtlinie erfassten Anlagen betroffen sind. Offen ist jedoch nach wie vor, wie weit vor dem Hintergrund der Aarhus-Konvention der gerichtliche Zugang von Verbänden in Bezug auf die Geltendmachung von Verletzungen umweltrechtlicher Vorgaben gehen muss. Die Rechtsprechung des EuGH scheint hier sehr weit zu gehen und im Ergebnis anzunehmen, dass jedenfalls die Verletzung des EU-Umweltrechts bzw. des auf diesem beruhenden nationalen Rechts über eine Verbandsklage gerügt werden können muss.<sup>110</sup> Alle Fragen dürften hier jedoch noch nicht abschließend geklärt sein. Wie auch immer man sie beantwortet, dürfte aber wohl kein Weg an einer substantiellen Ausweitung der umweltrechtlichen Verbandsklage auch in anderen Konstellationen als in denjenigen des Art. 9 Abs. 2 AK bzw. der entsprechenden unionsrechtlichen Umsetzungsvorschriften vorbeigehen.<sup>111</sup> Die konkrete Umsetzung dieser Vorgaben dürfte in verschiedenen Vertragsstaaten der Aarhus-Konvention – so auch in Deutschland – diverse und komplexe Fragen aufwerfen.

Soweit es um den Prüfungsumfang geht, ist dieser im Rahmen des Art. 9 Abs. 2 AK sowie der entsprechenden unionsrechtlichen Umsetzungsvorschriften weit zu ziehen, so dass hier eine umfassende Prüfung der materiellen und prozeduralen Rechtmäßigkeit der in Frage stehenden behördlichen Entscheidung stattzufinden hat, wobei – ebenso wie im Rahmen des Art. 9 Abs. 3 AK – eine Beschränkung auf die Verletzung umweltrechtlicher Vorschriften zulässig sein dürfte. Damit wird die Frage aufgeworfen, nach welchen Kriterien genau – angesichts des

---

<sup>108</sup> Hierzu die Nachweise im Beitrag unter Fn. 3.

<sup>109</sup> EuGH, Rs. C-115/09 (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland), Urt. v. 12.5.2011 (Trianel).

<sup>110</sup> Vgl. insbesondere EuGH, Rs. C-240/09 (Lesoochranské), Urt. v. 8.3.2011 (slowakischer Braunbär).

<sup>111</sup> So i.Erg. auch Klinger, NVwZ 2013, 850 (851); Seibert, NVwZ 2013, 1040 (1042 f.).

„Querschnittscharakters“ von Umweltrecht und Umweltpolitik – zu entscheiden ist, ob eine umweltrechtliche Vorschrift zur Debatte steht.

### III. Erforderlichkeit oder Sachdienlichkeit einer „Systemänderung“?

Insgesamt bleibt damit festzuhalten, dass die völker- und unionsrechtlichen Anforderungen im Bereich des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten gerade für Rechtssysteme mit einer Tradition des subjektiven Rechtsschutzes ins Gewicht fallende Herausforderungen aufwerfen. M.E. muss diesen aber nicht dadurch entsprochen werden, dass man das „System“ als solches insgesamt grundlegend revidiert (wogegen im Übrigen auch gewichtige Gründe sprechen könnten); vielmehr hat der Rechtsvergleich auch gezeigt, dass sowohl ein subjektiv-rechtliches als auch ein objektiv-rechtliches System durchaus für gewisse „Relativierungen“ offen sind, so dass die Frage letztlich darin besteht, auf welche Weise man das System „sanft“ weiterentwickeln kann, um den völker- und unionsrechtlichen Anforderungen sinnvoll – was nicht mit einer „Minimallösung“ gleichbedeutend ist – zu entsprechen, dies im Hinblick auf eine Art „Mischsystem“ mit subjektiv-rechtlichem Einschlag.

Ansatzpunkte hierfür könnte – auf der Ebene des gerichtlichen Zugangs – einerseits eine erweiterte Auslegung des subjektiven Rechts in § 42 Abs. 2 VwGO – wie dies in der Rechtsprechung ja auch schon praktiziert wird – sein; denn die Schutznormlehre dürfte durchaus entwicklungsfähig sein.<sup>112</sup> Andererseits wären Verbandsklagen in geeigneter Weise so zu verankern, dass diese „subjektive Rechte“ geltend machen können, womit – ähnlich wie die Situation in Österreich – gerade kein Bruch mit der grundsätzlichen Ausrichtung des Verwaltungsrechtsschutzes einherginge, würden subjektive Rechte doch normativ geschaffen.<sup>113</sup> Darüber hinaus und bis dahin kommt es aber auch in Betracht, § 42 II VwGO – im Anschluss an die Rechtsprechung des EuGH – so auszulegen, dass auch Umweltverbände im Falle der Verletzung umweltrechtlicher Vorgaben ein Recht im Sinne dieser Vorschrift gelten machen könnten (da ihr Verbandszweck gerade der Umweltschutz ist), was in Anbetracht des Umstands, dass nicht nur die EU, sondern auch Deutschland Vertragspartei der Aarhus-Konvention ist, nicht nur in Bezug auf Unionsrecht, sondern auch auf nationales Umweltrecht erfolgen müsste.<sup>114</sup>

Zwar könnten die Ergebnisse des Rechtsvergleichs durchaus eine gewisse Verbindung zwischen engem gerichtlichem Zugang und hoher Kontrolldichte (sowie umgekehrt)

---

<sup>112</sup> Vgl. insoweit auch *Klinger*, NVwZ 2013, 850 (851); *Klinger*, EurUP 2013, 95 (96 ff.), m.w.N.

<sup>113</sup> Vgl. insoweit auch z.B. *Franzius*, NuR 2009, 384 (386 f.).

<sup>114</sup> In diese Richtung auch *Klinger*, NVwZ 2013, 850 (851 f.); *Klinger*, EurUP 2013, 95 ff.; ausführlich zur Problematik mit zahlreichen weiteren Nachweisen und im Ergebnis ebenso *Berkemann*, DVBl. 2013, 1137 (1141 ff.).

nahelegen;<sup>115</sup> zwingend ist ein solcher Zusammenhang jedoch nicht.<sup>116</sup> Im Übrigen besteht auch kein empirisch belegter Zusammenhang zwischen einem weiten oder weiteren gerichtlichen Zugang und einer hohen bzw. höheren Anzahl von Klagen.<sup>117</sup> Vor dem Hintergrund, dass sowohl subjektiv-rechtliche als auch objektiv-rechtliche Systeme jeweils eine gewisse Berechtigung haben bzw. gewisse Zielsetzungen verfolgen, erscheint – bezogen auf die Situation in Deutschland – daher eine „Anreicherung“ des traditionellen subjektiv-rechtlichen Systems mit einigen Elementen des objektiv-rechtlichen Systems – ohne die „ursprüngliche“ Strukturentscheidung als solche aufzugeben – zielführend.<sup>118</sup>

Dass eine solche Anreicherung aber Herausforderungen aufwirft, ist nicht zu verkennen; diese rühren zunächst daher, dass – wie erwähnt – die genaue Reichweite der unions- und völkerrechtlichen Vorgaben durchaus in zahlreichen Aspekten noch nicht abschließend geklärt ist. Weiter fragt es sich, ob die in diesem Beitrag spezifisch für das Umweltrecht angestellten Überlegungen und der diesbezügliche Handlungsbedarf auch Implikationen für weitere Bereiche des Verwaltungsprozessrechts entfalten müssen oder sollen. Schließlich geht es wohl auch darum, aus dem Rechtsvergleich Aspekte aufzunehmen, die im Hinblick auf eine „Flankierung“ der notwendigen Modifikationen des innerstaatlichen Rechts sinnvoll sein könnten. Denken könnte man hier etwa an eine strukturiertere Einbeziehung von technischen Experten in gerichtliche Verfahren sowie eine vorsichtige Reduktion der gerichtlichen Kontrolldichte bei der Verwendung offener Rechtsbegriffe (und damit eine gewisse Ausweitung des den Behörden eingeräumten Beurteilungsspielraums) im Falle hochkomplexer „technischer“ Sachverhalte.

---

<sup>115</sup> S.o. B.IV.

<sup>116</sup> *Woehrling*, in: *L'état actuel et les perspectives du droit administratif européen* (Fn. 93), 297 (313 ff.).

<sup>117</sup> Vgl. *de Sadeleer, Nicolas/Roller, Gerhard/Dross, Miriam* (Hrsg.): *Access to Justice*, 165 ff.; *Woehrling*, in: *L'état actuel et les perspectives du droit administratif européen* (Fn. 93), 297 (313 ff.).

<sup>118</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Überlegungen bei *Woehrling*, in: *L'état actuel et les perspectives du droit administratif européen* (Fn. 93), 297 (315 ff.).